



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

MAGYARORSZÁG

Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon

A Korrupció Érzékelési Index eredményei
2018-ban

Készítette: Ligeti Miklós, Martin József Péter, Mikola Bálint, Nagy Gabriella

A jelentés lezárásának időpontja 2019. január 28. A Transparency International Magyarország Alapítvány nem vállal felelősséget a jelentésben található adatok és megállapítások egyéb célra vagy más összefüggésben történő felhasználásáért.

© 2019 Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.



Tartalom

1. Korrupció és gazdasági teljesítmény összefüggései Magyarországon	4
<i>1.1. A Korrupció Érzékelési Index legfrissebb eredményei</i>	4
<i>1.2. A korrupció és a nemzeti össztermék összefüggései</i>	7
<i>1.3. Gazdasági stabilitás, egyre gyengébben teljesítő állami intézmények</i>	8
2. Túl a jogállamon, avagy a közhatalom magánbirtokba vétele	10
3. Rendszerszintű korrupció a gyakorlatban	12
<i>3.1. A letelepedési államkötvények értékesítése: a kormány korrump utazási irodája</i>	12
<i>3.2. Korrump közpénzszivattyú: a sportnak juttatott társaságiadó-elengedés</i>	14
4. Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források	16
5. Sajtó és korrupció – torz médiapiac	20
6. Összegzés: korrupció, jogállami rombolás és haveri kapitalizmus Magyarországon .	23

1. Korrupció és gazdasági teljesítmény összefüggései Magyarországon

1.1. A Korrupció Érzékelési Index legfrissebb eredményei

A Transparency International Berlinben működő központja tavaly 24. alkalommal készítette el a világ országait a közszektor korrupciós kitettsége alapján rangsoroló Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI).^{*} Magyarország 2018-ban 46 pontot szerzett a 0 ponttól (a leginkább korrump ország) 100 pontig (a korrupcióval legkevésbé fertőzött ország) terjedő skálán, és ezzel a 180 országot vizsgáló felmérés 64. helyén végzett. A megelőző, 2017. évi felméréshez képest Magyarország mindössze két helyezéssel és egyetlen ponttal tudta javítani a korrupcióval szembeni ellenálló képességét, az üzletemberek és a szakértők értékelése alapján. Miközben világviszonylatban közepesen korruptnak tekinthető, Magyarország az Európai Unió leginkább korrump tagállamai közé tartozik: tavaly csak két ország, Görögország és Bulgária nyújtott a magyarországinál gyengébb korrupció elleni teljesítményt. A 2018-ban elért 46 ponttal Magyarország az utolsó helyen végzett mind a V4 országok, mind az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok között.

A Transparency International Magyarország (a továbbiakban: TI-Magyarország) jelentése az alábbiakban először szélesebb összefüggéseiben értelmezi a Korrupció Érzékelési Index 2018-as eredményeit, majd Magyarország megítélésére összpontosítva megvizsgálja, hogy mi áll annak háttérében, hogy bár Magyarország regionális összehasonlításban kismértékű javulást ért el, még mindig rendkívül gyenge a korrupció elleni teljesítménye.

Ha az eredményeket világviszonylatban szemléljük, akkor a tizenhárom különböző felmérés összegzésén alapuló CPI tanúsága szerint Magyarország korrupciós fertőzöttsége az afrikai szigetország São Tomé és Príncipevel, valamint a csendes-óceáni Vanuatuval van azonos szinten (46-46 pont). Magyarország korrupció elleni teljesítménye némileg rosszabb, mint Kubáé, Malajziáé és Romániáé, ám valamivel jobb, mint Görögorszáé, Montenegróé és Szenegálé. A tárgyilagosság kedvéért megjegyezzük, hogy a rendkívül különböző társadalmi, gazdasági és kulturális háttérrel rendelkező országok összevetése félrevezető lehet, hiszen az elvárások egy-egy ország korrupció elleni fellépését illetően nagymértékben eltérhetnek. Ezért célszerűbb egyrészt hosszabb időtávon vizsgálni az országok korrupcióval szembeni

^{*} A Korrupció Érzékelési Indexet 12 szervezet 13 felmérése és értékelése felhasználásával készíti el a Transparency International Berlinben található titkársága. A CPI alapjául szolgáló mérőeszközök szakértők és üzletemberek megkérdezésének eredményeként állapítják meg az egyes országokban a közszektor korrupcióját az állami intézményrendszer, a gazdaság és a társadalom fertőzöttsége alapján. 2018-ban 180 országról állt rendelkezésre megfelelő adat; Magyarországot 10 különböző alindex alapján vizsgálták. A Transparency International központi titkárságának kutatói a háttérindexek pontszámait 0-tól 100-ig terjedő skálára vetítik, és az alindexek pontszámának átlagából súlyozással számítják az egyes országok CPI pontszámát. A Korrupció Érzékelési Indexben a 0 a korrupcióval leginkább, a 100 a legkevésbé fertőzött országot jelzi. A CPI részletes ismertetése itt érhető el: www.transparency.org/research/cpi/overview. A CPI a következő felmérések és kutatások összesítésén alapul: African Development Bank Governance Ratings, Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Foundation Transformation Index, Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, Freedom House Nations in Transit, Global Insight Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbook, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, Political Risk Services International Country Risk Guide, World Bank Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS), World Justice Project Rule of Law Index, Varieties of Democracy (VDEM) Project. A 2018. évi CPI Magyarországra vonatkozó adatai tíz különböző felmérésből álltak össze; ezek között értelemszerűen nem szerepelnek az African Development Bank Governance Ratings és a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence adatai. A 2018. évi felmérésben a World Bank Country Policy and Institutional Assessment indikátorai sem szerepelnek. A CPI-felmérés az 1995–2000 közötti években átlagosan 50-80 országot vizsgált, 2001–2005 között a vizsgált országok száma átlagosan 100-130 között alakult, 2006 óta pedig a világ 160-180 országa szerepel a CPI-felmérésben. A vizsgált országok száma 2014-ben 175, 2015-ben 168, 2016-ban 176, 2017-ben és 2018-ban egyaránt 180 volt. Magyarország 1995 óta minden évben szerepelt a CPI-felmérésben.

teljesítményét, másrészt a hasonló intézményekkel és közös kulturális jellemzőkkel bíró országokat összehasonlítani. Az Európai Unió tagállamainak összevetése minden szempontból helyénvalónak tekinthető.

Európai uniós összehasonlításban megállapítható: Magyarország stabilizálta helyét a sereghajtók között. Sőt, az elmúlt hat év CPI adatait összevetve nyilvánvaló, hogy Magyarország az Európai Unió korrump tagállamainak csoportjában is folyamatosan romló teljesítményt mutat. Hazánk 2012-ben az akkor még 27 tagú Európai Unió 19. legkorruptabb tagja volt, és ezt a helyezést, folyamatos süllyedéssel, 2017-re az időközben 28 tagúvá bővült közösség utolsó előtti, azaz 27. helyére rontotta.¹ Miközben 2017-ben csak Bulgáriát előzte meg az Európai Unión belül, addig a 2018-as rangsorban egy pontszámot javító Magyarország a jelentősen visszaeső Görögország elé lépett. Vagyis Magyarország tavaly az Európai Unió 28 tagállama közül még mindig a 26. legkorruptabbnak számított (lásd: 1. táblázat).

1. táblázat: Az Európai Unió tagállamai a 2018. évi Korrupció Érzékelési Indexben

	ORSZÁG	PONT		ORSZÁG	PONT
1.	Dánia	88	14.	Szlovénia	60
2.	Finnország	85	16.	Ciprus	59
2.	Svédország	85	16.	Csehország	59
4.	Hollandia	82	16.	Litvánia	59
5.	Luxemburg	81	19.	Lettország	58
6.	Egyesült királyság	80	19.	Spanyolország	58
6.	Németország	80	21.	Málta	54
8.	Ausztria	76	22.	Olaszország	52
9.	Belgium	75	23.	Szlovákia	50
10.	Észtország	73	24.	Horvátország	48
10.	Írország	73	25.	Románia	47
12.	Franciaország	72	26.	Magyarország	46
13.	Portugália	64	27.	Görögország	45
14.	Lengyelország	60	28.	Bulgária	42

Forrás: A TI-Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2018. évi adatai alapján. A színes nyilak az adott ország 2017. évi Korrupció Érzékelési Indexben elért pontszámához viszonyított változás irányát jelölik.

Magyarország pontszámának emelkedése és ennek megfelelően a 2017. évinél jobb helyezése öröndetes, mégsem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tény, hogy az enyhe javulás ellenére hazánk korrupciós szempontból mind a 2004-es bővítési hullámban csatlakozott új EU-tagállamok, mind a V4 országok körében továbbra is az utolsó helyen áll.

A közép- és kelet-európai térséget tekintve (11 országot sorolunk ide) sokat romlott Magyarország pozíciója az elmúlt évtizedben. Az európai uniós csatlakozást követő években Magyarország – Észtország és Szlovénia után – a régióban a harmadik volt, jelenleg pedig az utolsó előtti, azaz a tizedik helyen áll (lásd: 2. táblázat).

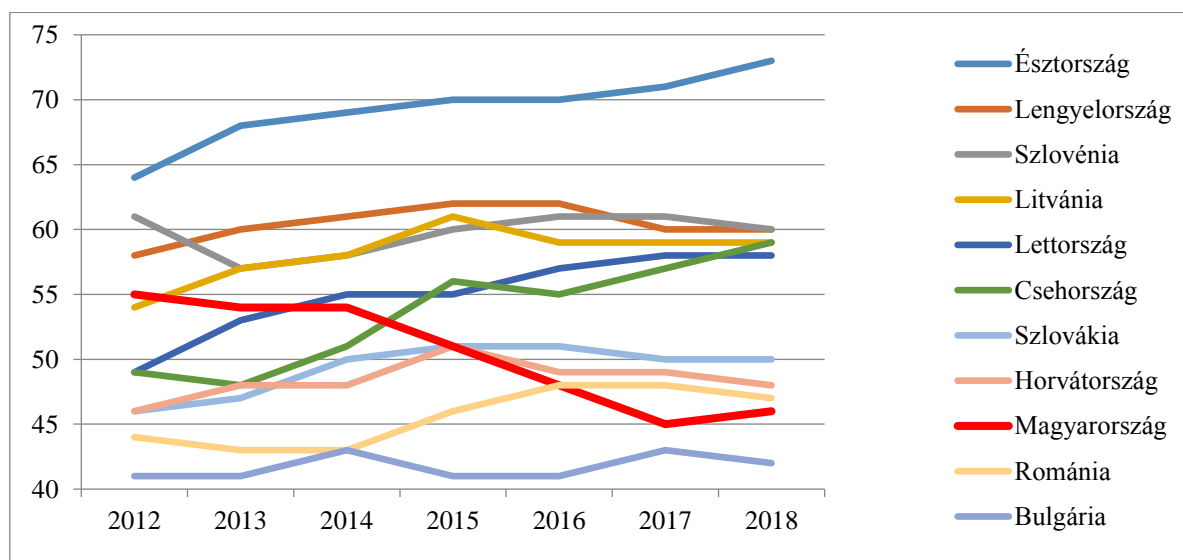
¹ A Korrupció Érzékelési Index 2017-ben – Korrupció, jogállamiság és gazdasági teljesítmény Magyarországon, nemzetközi összehasonlításban. Lásd: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/CPI_2017_narrativ_final_final.pdf.

2. táblázat: Közép- és Kelet-Európa országai a 2018-as Korrupció Érzékelési Indexben

Helyezés a régióban	Ország	CPI 2012	CPI 2013	CPI 2014	CPI 2015	CPI 2016	CPI 2017	CPI 2018	A pontszám változása*
1.	Észtország	64	68	69	70	70	71	73	+9
2.	Lengyelország	58	60	61	62	62	60	60	+2
2.	Szlovénia	61	57	58	60	61	61	60	-1
4.	Litvánia	54	57	58	61	59	59	59	+5
4.	Csehország	49	48	51	56	55	57	59	+10
6.	Lettország	49	53	55	55	57	58	58	+9
7.	Szlovákia	46	47	50	51	51	50	50	+4
8.	Horvátország	46	48	48	51	49	49	48	+2
9.	Románia	44	43	43	46	48	48	47	+3
10.	Magyarország	55	54	54	51	48	45	46	-9
11.	Bulgária	41	41	43	41	41	43	42	+1

Forrás: A TI-Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2012–2018. évi adatai alapján. Az utolsó oszlopban jelzett szám az adott ország 2012. évi és 2018. évi Korrupció Érzékelési Indexben elért pontszámai közötti különbséget jelöli.

Magyarország CPI pontszáma 2012 és 2018 között 55 pontról 46 pontra esett vissza, ezzel a régióban Magyarország korrupció elleni teljesítményének a megítélése zuhant a legnagyobbat az elmúlt hét év alatt. A Korrupció Érzékelési Index alapján 2018-ban (ahogyan már 2017-ben is) a térségben kizárólag Bulgária volt korruptabb Magyarországnál. A visegrádi országok közül 2012 óta egyedül Magyarország korrupciós megítélése romlott, míg a nálunk alacsonyabb pontszámról induló Csehország azonos időszakban 10 pontot javított, és a 2018-as rangsorban világviszonylatban már 26 hellyel előttünk, a 38. helyen végzett. A régióban Magyarországon kívül egyedül Szlovénia korrupciós megítélése romlott a vizsgált időszakban, ugyanakkor mindössze egyetlen ponttal, míg hazánk 9 ponttal kevesebbet ért el 2018-ban, mint hét évvel korábban. Magyarország regionális pozíciójának romlását az 1. ábra szemlélteti, amely a közép- és kelet-európai országok 2012 és 2018 között mért CPI pontszámait mutatja.

1. ábra: A közép- és kelet-európai országok CPI pontszámai 2012 és 2018 között


Forrás: A Korrupció Érzékelési Index 2012–2018. évi adatai.

Habár Magyarország globálisan a középmezőnyben helyezkedik el, ily módon számunkra ez a tartomány a leginkább releváns összehasonlítási alap, a CPI eredmények értékelésekor érdemes szót ejteni az élmezőnyről és a sereghajtókról is.² A CPI-világranglista élvonalában hosszú évek óta jobbra ugyanazok az országok találhatóak – a skandináv államok például mindig előkelő helyen szerepelnek. 2018-ban Dánia (88), Új-Zéland (87), Finnország (85), Svájc (85), Svédország (85) és Szingapúr (85) alkotják az élbolyt. A „felvilágosult autokráciának” tekinthető Szingapúrt leszámítva ezekben az országokban fejlett a demokrácia, pártatlanul működnek az állami intézmények, a végrehajtó hatalom tevékenysége átlátható és elszámoltatható, és nyilvánosak a közpénzköltségek. Ezért ezekben az országokban a korrupció elleni küzdelem is sikeres, ami megalapozza a világviszonylatban is kiemelkedő jólétet. A CPI-lista alján 2018-ban Észak-Korea (14), Jemen (14), Dél-Szudán (13), Szíria (13) és Szomália (10) található, amely országok hosszú évek óta rosszul szerepelnek. Ezekben az államokban diktatúra vagy anarchia van, és az állami intézményrendszer nem képes vagy nem is törekszik a közjó szolgálatára. A korrupció óriási, ami az egyik oka a kirívó szegénységnek.

1.2. A korrupció és a nemzeti össztermék összefüggései

A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggéseiről számos nemzetközi kutatás, elméleti és empirikus tanulmány áll rendelkezésre.³ A korrupció a „rossz kormányzás” legfontosabb jele, amely többnyire együtt jár a jogállamiság követelményeinek megsértésével. A részrehajlóan működő, főleg az éppen aktuális elit hatalmának a megszilárdítására törekvő állami intézmények nem üldözik, hanem eltűrik, néha egyenesen ösztönzik a korrupciót. Ezáltal az uralkodó hatalmi kör tagjainak még nagyobb hatalma lesz, a társadalom viszont szegényebbé válik. Mindez sérti a jogegyenlőség elvét, erodálja a közbizalmat, járadékavadászathoz vezet és rontja az üzleti környezetet. Az üzleti klíma rosszabbra fordulása a beruházások csökkenéséhez vezethet, ami aláássa a fenntartható növekedést. Így függ össze a korrupció a bruttó nemzeti jövedelemmel.⁴

Az Európai Unióban 2018-ban is erősnek tekinthető az egy főre jutó GDP és a korrupciós fertőzöttség közötti összefüggés (lásd: 2. ábra). Magyarország – a kevésbé fejlett kelet- és dél-európai országcsoporthoz tartozó részeként – az Európai Unió korrupcióval súlyosan fertőzött, alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkező tagállamai közé tartozik. Ez a megállapítás annak ellenére helytálló, hogy Magyarországon a bruttó nemzeti jövedelem a 2014–2017 közötti időszakban folyamatosan bővült és e négy év alatt 105,5 milliárd euróról 124 milliárd euróra növekedett.⁵ A Központi Statisztikai Hivatal első három negyedévre vonatkozó adatai alapján a 2018. év egészére a GDP 5 százalékos megközelítő növekedése várható.⁶

A 2. ábra egyszerre mind Magyarország régióbeli teljesítményét is érzékelteti. A velünk egy mezőnyben szereplő kelet-közép-európai országok közül Szlovákia teljesítménye mind az egy főre jutó GDP, mind a korrupció elleni küzdelem hatásossága terén meghaladja Magyarországot. Románia és Horvátország némileg szerényebb egy főre jutó GDP értékekkel

² A felsorolt országok neve mögött zárójelben jelzett értékek az adott ország 2018-as CPI pontszámát jelölik. A magasabb pontszám alacsonyabb korrupciós fertőzöttséget jelent.

³ Lásd pl.: De Vaal, Albert – Ebben, Wouter, „Institutions and the relation between corruption and economic growth.” *Review of Development Economics* 15, no. 1 (2011): 108–123. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2010.00596.x>.

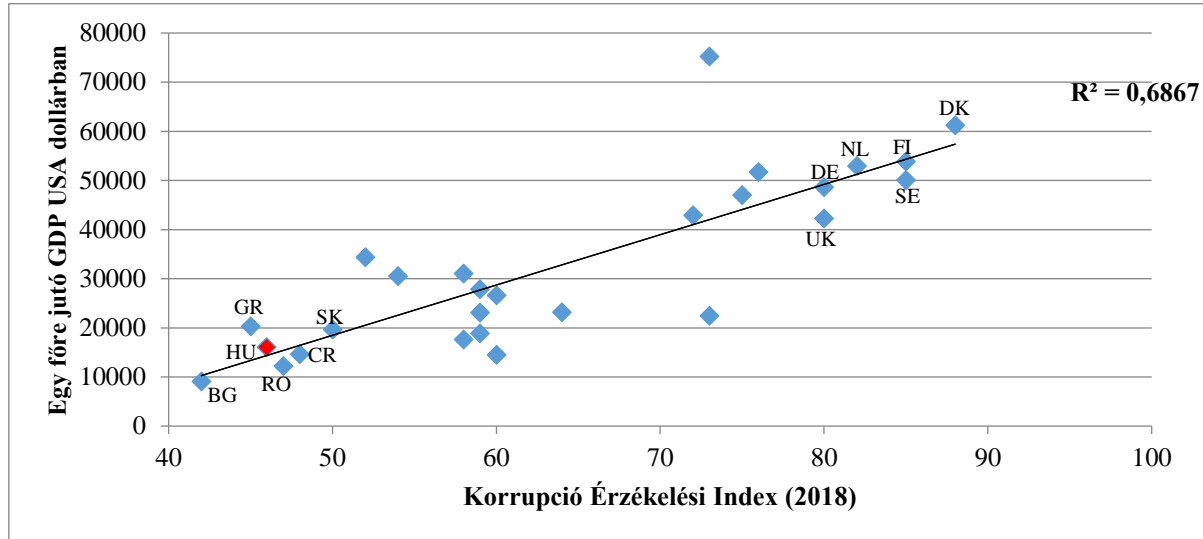
⁴ Ez az összefüggés világviszonylatban is fennáll, jóllehet számos ázsiai ország kivételnek tekinthető: ezekben az országokban az imponáló gazdasági teljesítmény sokszor magas korrupciós kitérővel párosul. Lásd: Organization for Economic Cooperation and Development (2012): *Issues Paper on Corruption and Economic Growth*. Working Paper. <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>.

⁵ Forrás: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>).

⁶ Magyarország nemzeti össztermékének volumene 2018 I–III. negyedévében 4,8 százalékkal haladta meg az előző év azonos időszakában mért adatot. Lásd: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/gdp/gdp1809.html>.

ugyan, de alacsonyabb korrupciós fertőzöttséggel előzi hazánkat. Az Európai Unió tagállamai közül Bulgária az egyedüli ország, amely mindkét mutatót tekintve rosszabbul teljesít, mint Magyarország.⁷

2. ábra: Összefüggés a korrupció és az egy főre jutó GDP között az EU-ban



Forrás: A Transparency International és az IMF adatai⁸ alapján a TI-Magyarország számításai. *Megjegyzés:* Minél magasabb a Korrupció Érzékelési Index által mért pontszám, annál kisebb a korrupciós kitétség. Az Európai Unió tagállamai közül Luxemburgot technikai okokból kihagytuk.

1.3. Gazdasági stabilitás, egyre gyengébben teljesítő állami intézmények

Az egy főre jutó nemzeti össztermék növekedése mellett Magyarország versenyképességét mérő egyes mutatók is javulnak. A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF) versenyképességi jelentése⁹ a 2001 és 2016 közötti időszakban a magyar gazdaság versenyképességének folyamatos esését mutatta. Magyarország 2001-ben a világ 28. legversenyképesebb gazdaságának számított, míg 2016-ban csak a 69. volt ugyanezen a ranglistán. A WEF versenyképességi jelentése az úgynevezett intézményi pillérben¹⁰ vizsgálja az országok közhatalmi intézményrendszerének működőképességét, az állam átláthatóságát és elszámoltathatóságát, valamint azt, hogy a gazdaság keretrendszere, ideértve a jogállamiságot is, mennyire képes előmozdítani a gazdaság termelékenységét. Magyarország pozíciója az

⁷ A 2. ábrán jelölt R² érték az egy főre jutó nemzeti össztermék és a Korrupció Érzékelési Index által mért eredmény közötti korreláció mértékét mutatja, amely 0,7-hez közelít, tehát a két változó közötti összefüggés erősnek mondható. Az R² érték két változó közötti összefüggés erősségét jelöli, 0 és +1 közötti tartományban. Habár a statisztikusok között nincs konszenzus arra nézve, hogy pontosan mely érték feletti determinációs együttható fogadható el magasnak, a 0,7 közeli érték erős korrelációt jelöl.

⁸ Lásd:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/weorept.aspx?sy=2016&ey=2023&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=96&pr1.y=3&c=946%2C122%2C181%2C124%2C918%2C138%2C964%2C182%2C960%2C423%2C935%2C968%2C128%2C939%2C936%2C961%2C172%2C132%2C184%2C134%2C174%2C144%2C944%2C178%2C136%2C112%2C941&s=NGDPDPC&grp=0&a=>

⁹ A Globális Versenyképességi Jelentés (Global Competitiveness Report), illetve az annak alapján számított Globális Versenyképességi Index (Global Competitiveness Index), különféle gazdasági mérőszámok és felmérések, egyebek mellett az Executive Opinion Survey elnevezésű, üzletemberek és szakértők körében végzett véleménykutatás eredményeit veszi figyelembe. A Globális Versenyképességi Jelentés részletes eredményeit és módszertanának ismertetését lásd:

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.

¹⁰ Az intézményi pillér 21 indikátor alapján vizsgálja az állami intézményrendszer hatékonyságát. A részletes ismertetést lásd: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

intézményi pillérben különösen gyengének bizonyult: a 2001-ben mért 26. helyről 2016-ra a 114. helyre zuhant az ország. Tény azonban, hogy Magyarország versenyképessége a 2017. évben már kisebb mértékű javulást mutatott, az ország a 69. helyről a 60. helyre lépett elő, az állami intézményrendszer teljesítménye alapján pedig a 101. helyre jött fel az abban az évben 137 országot számláló ranglistán.

A Világ gazdasági Fórum 2018. évi versenyképességi felmérése a módszertan alapvető átalakulása¹¹ miatt nem vethető össze a korábbi évek adataival, az a következtetés azonban változatlanul helytálló, hogy Magyarország versenyképessége továbbra is jelentősen elmarad az ezredforduló időszakában mért szinttől.¹² Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy Magyarország a saját átlagos pontszámánál jobban teljesít a gazdaság rövidtávú növekedési potenciálját meghatározó mutatók tekintetében. Így például Magyarország a vizsgált 140 ország közül a makrogazdaság stabilitását tekintve a 43. helyen, az infrastrukturális adottságokat tekintve a 28. helyen, az infokommunikáció fejlettségének szintjét tekintve az 51. helyen, míg az innovációs képességet tekintve a 39. helyen végzett.

A befektetők és az üzletemberek ezzel szemben számos területen még mindig kirívóan gyengének tekintik a magyarországi államhatalmi intézmények teljesítményét (lásd: 3. táblázat). Szembetűnő például, hogy az összeférhetlenségre vonatkozó jogi szabályozás megfelelősége terén Magyarország a vizsgált 140 ország közül a 121., a kormánydöntések ellen igénybe vehető jogorvoslatok hatékonysága terén pedig csak a 134. helyezést érte el. A megkérdoztetek a tulajdonjogok magyarországi védelmét 140 ország közül a 108. helyre, a bíróságok függetlenségét pedig a 103. helyre rangsorolták.

3. táblázat: Magyarország intézményi teljesítményének kritikus területei

A versenyképességi jelentés intézményi pillérének alindexei	Helyezés (140 országból)
kormánydöntések ellen igénybe vehető jogorvoslatok hatékonysága	134.
összeférhetlenség jogi szabályozása	121.
tulajdonjogok védelme	108.
igazságszolgáltatás függetlensége	103.
kormányzat jövőorientáltsága	96.
szabályozási teher	95.
vitarendezési mechanizmusok hatékonysága	89.

Forrás: A Világ gazdasági Fórum 2018-as globális versenyképességi rangsorának intézményi pontszámai.

Magyarország állami intézményeinek az elvárhatótól messze elmaradó teljesítményét, továbbá a jogállamiság hanyatlását és a korrupció előfordulásának gyakoribbá válását más felmérések is alátámasztják. A Bertelsmann Foundation Fenntartható Kormányzás Indexe azt mutatja, hogy bár a gazdaságpolitika pozitív irányban változik, a demokrácia minősége jelentősen romlik.¹³ Magyarország a Freedom House által készített Demokrácia Index elnevezésű

¹¹ Az új, GCI 4.0 index összetételét bemutató részletes leírást lásd: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-3-benchmarking-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution-introducing-the-global-competitiveness-index-4-0/>.

¹² Az új módszer szerint Magyarország a 2018-ban rangsorolt 140 ország között a 48. helyen végzett, amely megegyezik Magyarország 2017. évi, új módszertani szabályok szerint számított helyezésével (Magyarország 2017-ben 137 ország közül a 60. helyen végzett, ez a helyezés azonban a 2018. évben alkalmazott módszertannal számolva a 48. helynek felelt volna meg). A 2017–2018-as versenyképességi jelentést lásd: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

¹³ A Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index adatait, beleértve a korábbi adatfelvételekkel való összehasonlítást, lásd: <http://www.sgi-network.org/2018/>. Magyarország releváns mutatói közül a demokrácia minősége az 1–10-ig terjedő skálán mért 5,0-ról (2014) 3,5-re esett (2018), de romlott a kormányzóképeség és a kormányzat elszámoltathatósága is.

felmérésben is egyre gyengébb eredményt ér el, és a korrupció, valamint a sajtószabadság helyzetének megítélése is romlik (lásd: 4. táblázat).

4. táblázat: Freedom House Demokrácia Index, Magyarországra vonatkozó adatok

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
kormányzás demokratizmusa	2.50	2.50	3.00	3.50	3.50	3.75	3.75	4.00	4.25	4.50
választások tisztasága	1.75	1.75	1.75	2.25	2.25	2.25	2.75	2.75	3.00	3.25
civil társadalom	1.75	1.75	2.00	2.00	2.25	2.25	2.50	2.50	2.75	3.00
médiafüggetlenség	2.50	2.75	3.25	3.50	3.50	3.50	3.75	3.75	4.25	4.50
helyi önkormányzatok	2.50	2.50	2.50	2.50	2.75	2.75	3.00	3.00	3.00	3.00
igazságszolgáltatás függetlensége	1.75	2.00	2.25	2.75	2.50	2.50	2.75	3.00	3.00	3.00
korrupció	3.25	3.50	3.50	3.50	3.50	3.75	3.75	4.00	4.50	4.75
demokrácia-pontszám	2.29	2.39	2.61	2.86	2.89	2.96	3.18	3.29	3.54	3.71

Forrás: Freedom House Demokrácia Index.¹⁴ Megjegyzés: Az 1–7-ig terjedő skálán a magasabb pontszámok a kevésbé demokratikus működést jelölik.

A fenti mutatók együttesen szemlélve olyan ország képét rajzolják ki, ahol bár a gyenge jogállami és demokratikus intézmények nem képesek hatékonyan megfékezni a korrupciót, a kedvező makrogazdasági mutatók és egyéb konjunkturális hatások miatt a piaci szereplők kibékültek a helyzettel, ha úgy tetszik „beárazták” a korrupciót. A 2. ábra szemlélteti, hogy ez a kombináció hosszú távon az alacsony egy főre jutó GDP és a magas korrupciós kitettség pályáján tarthatja az országot, aláásva a gazdasági növekedés fenntarthatóságát.

Az üzleti vezetők Magyarországon a gazdaság rövidtávú kilátásait jónak értékelik, és a versenyképesség terén is előrelépést tapasztalnak, az állami intézmények megbízhatóságát és működésük kiszámíthatóságát azonban világviszonylatban is kiábrándítóan gyengének tartják. A Korrupció Érzékelési Index Magyarországra vonatkozó 2018. évi adatainak talán az a legfontosabb tanulsága, hogy a gazdaság rövidtávú stabilitása és a versenyképesség javulása az intézmények kirívóan gyenge teljesítménye miatt önmagukban nem képesek számottevően javítani az ország korrupció elleni teljesítményének megítélését.

2. Túl a jogállamon, avagy a közhatalom magánbirtokba vétele

A 2010 óta hatalmon lévő elit közel évtizednyi uralmának eredményeként mára tényként szögezhetjük le, hogy Magyarországon a jogállami intézmények többsége tetszhalott állapotban van. A kormány szinte teljesen felszámolta a tőle független államhatalmi intézmények szakmai és szervezeti autonómiáját, és azokat jóformán kivétel nélkül iránta elkötelezett személyek irányítása alá juttatta. E folyamat megfigyelhető volt az alapjogi bíraskodás, az ügyészség, az információszabadság-intézményrendszer, az Állami Számvevőszék, a választási igazgatási szervek, a médiahatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a közbeszerzési intézményrendszer, a jegybank, az ombudsmani intézményrendszer, továbbá a kormány alá rendelt olyan szervezetek

¹⁴ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/hungary>.

esetében is, mint amilyen a rendőrség vagy az adóhatóság. Mindennek következtében megroppant a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszere. A rendszerváltoztatás idején elhatározottaknak megfelelően kialakított, a közhatalmi teret az erők és ellenerek egyensúlyában tartani hivatott berendezkedést felváltó új intézményrendszer nem alkalmas a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, sőt, az esetek többségében nem is törekszik ennek a feladatnak az ellátására.

A 2010 óta zajló közjogi térfoglalás nemcsak a jogállam működését csorbította, hanem egyenesen az állam, illetve a közhatalom foglyul ejtésével járt („state capture”). Magyarországon az állam foglyul ejtésének nem a klasszikus változata valósult meg, ugyanis nem befolyásos gazdasági érdekcsoportok vonták ellenőrzésük alá a gyenge közhatalmat. A Magyarországon lezajlott folyamatokat talán pontosabban írja le a közhatalom magánbirtokba vétele kifejezés, hiszen a gyakorlatban a közhatalom birtokosainak és a hozzájuk közel álló üzleti köröknek („oligarcháknak”) az átláthatatlan együttműködése vált jellemzővé. Az államhatalom ilyen módon történt foglyul ejtése és az ország korrupcióval szembeni gyenge ellenálló képessége alapvetően összefüggenek egymással (a TI-Magyarország az elmúlt évek során számos elemzésben kifejezésre juttatta ebbéli meggyőződését¹⁵).

A 2010 óta tapasztalt jogállami rombolás következtében Magyarországon a korrupció nem az államhatalom működési zavaraként, hanem az állam által tudatosan alkalmazott módszerként valósul meg. A korrupció eszköz a közhatalmat birtoklók kezében, amelynek alkalmazásával a javak egy része nem a teljesítmény, hanem a lojalitás függvényében osztható szét. Ebben a rendszerben a korrupció többé nem csak a szabályok megszegésével elért illetéktelen előny, hanem a rossz szabályok közvetlen és legfőbb következménye. Főként a közhatalom birtokosaihoz köthető, kimagasló nagyságrendű visszaélések körében jellemző, hogy a korrupció nem a szabályok ellenében, hanem a szabályok által valósul meg.

A kormány által véghezvitt közjogi térfoglalás mégsem számolta fel teljesen a fékek és ellensúlyok rendszerét. Ez annak köszönhető, hogy a bíróságoknak nagyrészt sikerült megőrizniük szakmai autonómiájukat. Szemben az ügyészséggel, amely a pártos, elfogult működés egyre nyilvánvalóbb jeleit mutatja, a végrehajtó hatalomtól eddig ténylegesen független bíróságok ítélkezési tevékenységében nem észlelhetők az elfogultság, a hatalom javára kedvezni akarás tendenciái. A bírák és az ítélkezési tevékenység igazi jogállamiságot tesz majd 2020-ban veszi kezdetét, amikor a közigazgatási bíróságok megkezdik működésüket. Egyelőre csak találgatni lehet, hogy az új bíróságok tudnak-e majd és fognak-e akarni ugyanolyan magas színvonalon ítélkezni, mint a jelenlegi igazságszolgáltatási fórumrendszer. Csak remélhetjük, hogy 2020 után is igazságos és szakszerű döntések születnek a közérdekű adatok nyilvánosságáról, amely a hatalmon lévők ellenőrzésének egyik legfontosabb és leghatásosabb civil eszköze.

A rendszerszintű korrupció megtöréséhez a hatalommegosztást és a jogállami értékeket érvényre juttató államberendezkedés kialakítására van szükség. Ennek sikere elsősorban az intézményépítésen múlik, ám ezzel majdhogynem megegyező mértékben számít a politikai elit szemlélete is. Jogállam, demokrácia és piacgazdaság akkor tudnak tartósan érvényesülni, ha a hatalom önkorlátozó módon, az írott és íratlan szabályokat minden esetben tisztelve, a szerzett jogokat nem elvonva és nem is korlátozva kormányozza az országot.

¹⁵ A TI-Magyarország legutóbbi megjelent közleménye a témában: *Javaslatok a korrupció visszaszorítására Magyarországon*, lásd: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/01/Javaslatok-a-korrupci%C3%B3-visszaszor%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>.

3. Rendszerszintű korrupció a gyakorlatban

Az alábbiakban a letelepedési magyar államkötvény-biznisz és a társasági adóbevétel terhére juttatott támogatások, az ún. „Tao.-pénzek” példáján mutatjuk be, hogy a gyakorlatban miként működik a rendszerszintű korrupció Magyarországon.

3.1. A letelepedési államkötvények értékesítése: a kormány korrump utazási irodája¹⁶

Az Orbán-kormány 2013-ban indította el azt a bevándorlási programot, amely az Európai Unión kívüli külföldieket célozta meg. A letelepedési államkötvény-programban azok vehettek részt, akik 300 ezer euró¹⁷ névértékű állampapírba fektettek öt évre. A 2017. június 30-án lezárult programban 6.583 kötvényt jegyeztek le, és családtagokkal együtt 19.855 külföldi állampolgár kapott magyar letelepedési engedélyt, amellyel szabadon mozoghat a schengeni övezetben.¹⁸ A migráció ellen az Alaptörvény módosításával is küzdő kormány közel 20 ezer főnyi idegen népességet telepített be Magyarországra és egyszersmind az Európai Unióba.

A program egyik legsúlyosabb ellentmondása az volt, hogy a letelepedési államkötvényeket nem jegyezheték le közvetlenül a Magyarországon letelepedni vágyó külföldiek. A papírokat csak olyan közvetítő vállalkozásokon keresztül lehetett megvásárolni, amelyek erre engedélyt kaptak az Országgyűlés Gazdasági Bizottságától. Egyetlen vállalkozás kivételével valamennyi közvetítő vállalkozást off-shore szolgáltatásokat is kínáló országokban jegyeztek be.¹⁹ A letelepedési államkötvények jegyzése a gyakorlatban úgy történt, hogy a külföldi személy átadta a kötvény 300 ezer eurós vételárát a közvetítő cégnek, amely ebből a pénzből a saját nevére vásárolta meg az állampapírt. A közvetítő cég azonban a kormányt képviselő Államadósság Kezelő Központnak (ÁKK) csak körülbelül 271 ezer eurót fizetett. A letelepedési államkötvények ugyanis diszkontpapírok voltak, ami azt jelenti, hogy az öt évre szóló kamatot a futamidő kezdetekor levonták a névértékből, majd a futamidő lejáratakor az ÁKK a névértéket fizeti vissza. Ez kedvezett a közvetítő cégeknek, mert a kötvény hozamából származó profitot egyből zsebre teheték, miközben Magyarország minden egyes 271 ezer euróért eladott államkötvényt 300 ezer euróért vált vissza.

A magyar kormány összesen 1 milliárd 844 millió euró névértékű letelepedési államkötvényt értékesített, ám az ügyletből csak mintegy 178 millió euróval kevesebb, azaz mindössze 1 milliárd 666 millió euró bevételre tett szert. A szintén ötéves futamidejű, ám letelepedésre nem jogosító devizakötvények értékesítésével Magyarország 66 és fél millió euróval, vagyis mai értéken számítva több mint 21 milliárd forinttal olcsóbban jutott volna ugyanekkora összegű befektetéshez. Ezzel a megoldással az ország nemcsak olcsóbban, de a magyarországi, valamint

¹⁶ Ez az alfejezet támaszkodik a TI-Magyarország és a Költségvetési Felelősség Intézet Budapest 2018-ban készült közös tanulmányára: *A letelepedési államkötvények szerepe a magyar állam finanszírozásában Korrupció és közpénzvesztés állami kivitelezésben 2013–2017 között*, lásd: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/Imak_tanulmany_final_magyar_lektoralt.pdf.

¹⁷ A letelepedési államkötvények névértéke 2014. december 31-ig 250 ezer euró volt.

¹⁸ A közölt adatok forrása a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal által 106-Ti-35375/1/2018. számon a TI-Magyarország közérdekű adatkérésére adott válasz; a válaszirát a TI-Magyarország birtokában. Az adatokat feldolgozta Wiedemann Tamás *59 országból jött Magyarországra a húszezer letelepedési kötvényes* című cikke, lásd: <https://g7.hu/kozelet/20190116/59-orszagbol-jott-magyarorszagra-a-huszezer-letelepedesi-kotvenyes/>.

¹⁹ Összesen nyolc ilyen közvetítő vállalkozás jutott kötvényjegyzési engedélyhez. Az ÁKK honlapján elérhető adatokból (<http://www.akk.hu/hu/oldal/allampapir-forgalmazas#letelepedesi-magyar-allamkotvenyek>) megállapíthatóan az alábbi szervezetekről van szó (a szervezetek neve után zárójelben a székhelyországot tüntettük fel): Hungary State Special Debt Fund (Kajmán-szigetek) Discus Holding Limited (Málta), Innozone Holding Limited (Ciprus), Arton Capital Hungary Pénzügyi Tanácsadó Kft. (Magyarország), VolDan Investments Limited (Liechtenstein), S&Z Program Limited (Liechtenstein), Euro-Asia Investment Management Pte. Limited (Szingapúr), Migrat Immigration Asia Limited (Ciprus).

az Európai Unióban történő letelepedés jogának biztosítása nélkül vonhatott volna be külső forrást.

Az is elkerülhető lett volna, hogy a közvetítő cégek minden értékesített letelepedési államkötvény után 29 ezer eurót tegyenek zsebre. A 191 millió eurós, mai árfolyamon átszámítva 61 milliárd forintot meghaladó luxusprofitot a kormány a magyar adófizetők pénzéből fizeti ki, holott az Alaptörvény értelmében közpénzt nem szabad olyan szervezetre bízni, amelynek átláthatatlan a tulajdonosi szerkezete.²⁰

A TI-Magyarország a *Magyar Nemzet*tal, majd annak megszűntetését követően a *G7.hu* gazdasági hírportállal együttműködésben több eljárást is indított a letelepedési államkötvények kereskedelmének átláthatóvá tétele érdekében. A sikeres közérdekűadat-igénylések és a megnyert perek eredményeként az ÁKK közölte az egyes közvetítő vállalkozások által értékesített letelepedési kötvények darabszámát, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivataltól pedig azt tudtuk meg, hogy a letelepedési jogot megszerző mintegy 20 ezer külföldi személy mely országokból származik. Ennek köszönhetően ma már köztudott, hogy a bevándoroltak több mint 80 százaléka (15.754 fő) Kínából, további 6 százaléka (1.265 fő) pedig Oroszországból származik. Jelentős kibocsátó országok még Irán (305 fő), Pakisztán (241 fő), Irak (222 fő), Vietnám (211 fő), Törökország (204 fő) és Szíria (171 fő). Meglepő, hogy a letelepedési kötvény-program eredményeként az Amerikai Egyesült Államok 92 polgára, továbbá 13 kanadai állampolgár is bevándorolt Magyarországra.²¹

A letelepedési engedély megszerzésére irányuló eljárásban az erre hivatott szerveknek mindössze 20 napjuk van annak eldöntésére, hogy a kötvény árát kifizető személy, illetve családtagja „veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát vagy közbiztonságát”.²² Nyugodtan kijelenthetjük, hogy ilyen rövid idő alatt az érintettek nemzetbiztonsági átvilágítása nem lehetett kielégítő.²³ Emiatt az a következtetés is helyállónak mutatkozik, hogy a kötvény jegyzése folytán letelepedési jogosultságot szerzett közel 20 ezer külföldi állampolgár átvilágítása, valamint az általuk befektetett pénzek eredetének ellenőrzése egyaránt alkalmatlan volt annak elkerülésére, hogy bűnözők, vagy akár terroristák Magyarországon mossák tisztára az ismeretlen forrásból származó vagyoniukat. Megállapíthatjuk tehát, hogy a kormány a letelepedési államkötvények forgalmazásával súlyos nemzetbiztonsági kockázatokat is előidézett.

A TI-Magyarország az Országgyűlés Gazdasági Bizottságától hosszas pereskedést követően megszerzett adatok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kötvényforgalmazó cégek parlamenti engedélyezése a szabályok megszegésével történt. Ezért hivatali visszaélés miatt feljelentést tettünk a rendőrségen, de azt végül a Központi Nyomozó Főügyészség, bűncselekmény hiányával indokolva, elutasította.²⁴

²⁰ Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés

²¹ A közölt adatok forrása a 18. lábjegyzetben hivatkozott dokumentum.

²² 2007. évi II. törvény 35/C. § (2) bekezdés, hatályban 2018. év július hó 26. napjáig. Másodfokú eljárás esetén további tíz nap állt rendelkezésre.

²³ A magyar hatóságok csupán 20 kötvényjegyző és 44 családtag esetében utasították el a letelepedési kérelmeket, vagyis az összes kérelmező mindössze 0,3 százaléka nem jutott hozzá a letelepedési engedélyhez. Más külföldiek esetében a magyar állam 22-szer szigorúbb, miután a tartózkodási és a letelepedési engedélykérelmek 6,4 százalékat utasították el. Forrás:

Wiedemann Tamás: *59 országból jött Magyarországra a húszezer letelepedési kötvényes*, lásd:

<https://g7.hu/kozelet/20190116/59-orszagbol-jott-magyaroszagra-a-huszezer-letelepedesi-kotvenyes/>.

²⁴ I. Nyom.151/2018. számú határozat; a TI-Magyarország birtokában.

3.2. Korrupt közpénzszivattyú: a sportnak juttatott társaságiadó-elengedés

A látvány-csapatsport (jégkorong, kézilabda, kosárlabda, labdarúgás és vízilabda, valamint 2017 nyara óta a röplabda) szervezeteinek támogatására 2011-ben létrehozott és pontatlan, ámde közkeletű elnevezéssel „Tao.-támogatásnak” nevezett rendszer a cégek adózás előtti nyereségének egy részét irányítja – az államkassza helyett – sportszervezetekhez.

Nem szponzori megoldásról van szó, ezért ellenszolgáltatás hiányában az ösztönzi a cégeket a látvány-csapatsportok valamelyikének támogatására, hogy csökkenthetik a társasági nyereségadó-befizetéseiket. Vagyis a cégek az adózás előtti eredményük, nem pedig az adózott, tiszta nyereségük terhére utalják át a Tao.-támogatást a sportszervezeteknek. Ezáltal a Tao.-támogatások az állami adóbevételek csökkenését eredményezik, még hozzá tetemes mértékben: a magyar költségvetés 2011 és 2017 között összesen 3.233 milliárd forint társaságiadó-bevételre tett szert, és ugyanebben az időszakban a zárszámadási törvényekben foglalt adatokból megállapíthatóan összesen 441 milliárd forint társaságiadó-bevételt engedett át sportcsapatoknak és sportszövetségeknek.²⁵ Vagyis 2011 és 2017 között a cégek társaságiadó-befizetéseinek több mint 13,5 százaléka nem a költségvetéshez, hanem különféle sportszervezetekhez folyt be.²⁶

A TI-Magyarország elsősorban azért kifogásolja a Tao.-támogatások rendszerét, mert a közpénzek átláthatatlanul kerülnek a kedvezményezett sportszervezetekhez. A kormány évekig titokban tartotta, hogy mely cégek fizetik az adójuk egy részét a kincstár helyett sportcsapatoknak.²⁷ A titkolózás megkönnyíthette a cégek számára politikai szempontok érvényesítését a Tao.-támogatási döntések során. A vállalatok mintha tudnák, hogy elsősorban a jó politikai kapcsolatokkal rendelkező sportszervezeteknek érdemes Tao.-támogatást nyújtaniuk. Más aligha magyarázza, hogy a látványcsapatsport-támogatások megszerzésének abszolút bajnoka, a Felcsúti Utánpótlás Neveléséért Alapítvány az elmúlt hét év során mintegy 17 milliárd forint Tao.-pénzhez jutott. Vagyis az Orbán Viktor miniszterelnök falujában működő labdarúgó szervezet egymaga a teljes Tao.-támogatási kassza közel 4 százalékát szerezte meg, holott csak a labdarúgó ágazaton belül több mint 1.000 csapat versenyez a Tao.-támogatásokért, nem is beszélve a további öt támogatható sportág szervezeteiről.

A TI-Magyarország mindig is meg volt győződve arról, hogy a támogató cégek és az általuk évente az egyes sportcsapatoknak juttatott pénz összege közérdekű és nyilvános adat. Igazunknak a bíróságon szereztünk érvényt: a Tao.-támogatást fizető vállalatok adatainak megismeréséért pert indítottunk a kormány és a látványcsapatsport-szövetségek ellen.²⁸ A sportért felelős Emberi Erőforrás Minisztérium és az államháztartásért felelős Nemzetgazdasági Minisztérium ellen indított pert a Kúria előtt 2017. október 25-én nyertük meg, ám a kormány csak 2018 tavaszán kezdte meg a bíróság által végérvényesen kiadni rendelt adatok továbbítását. A TI-Magyarország gépileg nem kereshető és nem szerkeszthető dokumentumok

²⁵ Forrás: Központi Statisztikai Hivatal: A központi költségvetés bevételei és egyenlege (2005–), lásd:

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qse006d.html.

²⁶ A 2018. évre előirányzott társaságiadó-bevétel összege 369 milliárd forint volt, míg a látványcsapatsport-támogatások tervezett összege 80 milliárd forintot tett ki. A tényleges adatokat a 2018. évi költségvetés 2019. szeptember 30-án nyilvánosságra kerülő zárszámadásából lehet majd megállapítani.

²⁷ Az információk titokban maradása érdekében a parlament a 2016. évi C. törvény elfogadásával adótitokká minősítette a látványcsapatsport-támogatások részletes adatait.

²⁸ Érdemes megjegyezni, hogy míg Orbán Viktor kormányfő, mintegy „hazai használatra” úgy vélekedett, hogy „kommunista beidegződés” a Tao.-támogatásokat közpénznek tartani (lásd: <https://24.hu/belfold/2014/04/22/orban-budapestben-is-lehetne-a-felcsuti-stadion/>), addig a magyar kormány az Európai Bizottság előtt elismerte, hogy a látványcsapatsport-támogatási rendszer állami pénzből működik. Az Európai Bizottság meg is állapította, hogy a Tao.-támogatási rendszer állami támogatásnak minősül. Az Európai Bizottság C(2011)7287 számú jelentése, 65. pont, lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271180_52_3.pdf.

formájában kapott meg több mint 56 ezer oldal terjedelmű támogatási igazolást, ezek feldolgozása és bárki számára hozzáférhető adatbázissá alakítása még folyamatban van. A látvány-csapatsportok országos szakszövetségei ellen indított pert 2018. május 30-án nyertük meg, szintén a Kúria döntésének köszönhetően. A sportszövetségek többsége a 2018. év végén átadta az adatokat, a Magyar Labdarúgó Szövetség azonban a kezelésében lévő, nagyjából 40 ezer oldal terjedelmű támogatási igazolást csak oldalanként 10 forint másolási költség megtérítése ellenében hajlandó kiadni. A labdarúgó ágazatba összesen közel 230 milliárd forint összegű Tao.-támogatás érkezett,²⁹ aminek fényében különösen visszás a Magyar Labdarúgó Szövetség kicsinyessége.

Abból a Kúria által is megerősített tényből, miszerint a Tao.-támogatások összege közpénz, az adatok nyilvánosságán túl az is következik, hogy a Tao.-pénzeket mindig is közbeszerzésen kellett volna elkölteni. A TI-Magyarország ezért felhívta a kormány figyelmét arra a jogsértő helyzetre, miszerint a látvány-csapatsportok támogatására nem vonatkozik a közbeszerzési törvény, és ezért a Tao.-pénzekből megvalósuló beszerzésekre nem kell alkalmazni a közbeszerzési szabályokat. A szabályozás módosításán túl annak kivizsgálására is kértük a Miniszterelnökséget, hogy a Tao.-támogatások felhasználása során nem mellőzték-e törvénysértően a közbeszerzési eljárást.³⁰ Eddig a kormány nem tett eleget a TI-Magyarország kérésének.

Végezetül érdemes utalni arra is, hogy a kormány a tavalyi év végén gyökeresen átalakította a Tao.-támogatások amúgy is rengetegszer (elfogadásától kezdve 170 alkalommal) módosított szabályait.³¹ Az idei évtől kezdődően már nem a látvány-csapatsportok szövetségei, hanem lényegileg a kormány fog dönteni arról, hogy melyik sportágba mennyi Tao.-pénz kerülhet. A kormány ráadásul a korábbiaknál szigorúbb korlátokat állított a sporttámogatások elé: az állam idén és jövőre összesen 100 milliárd forint társaságiadó-bevételről hajlandó lemondani.

²⁹ <https://24.hu/belfold/2018/04/04/tao-felcsut-sporttamogatas/>.

³⁰ https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/11/transparency_int_mo_alapitvany_megkereses_tao_kozbesz_mellozese_20181105.pdf.

³¹ Lásd: 318/2018. (XII. 27.) kormányrendelet.

4. Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források

A 2018. évre vonatkozó adatok még nem állnak rendelkezésre, de fontos kiemelni, és érdekes lesz látni, hogy folytatódik-e a 2017-ben látott trend. 2017-ben 3.630 milliárd forintot költöttek el közbeszerzés útján az állam szervei (többek között a közhatalmi szervek, az állami, illetve önkormányzati tulajdonú vállalatok, valamint a közszolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők). A 2016. évhez képest ez közel 1.700 milliárd forintos, azaz több mint 80 százalékos növekedést jelent (lásd: 3. ábra).

3. ábra: A statisztikailag nyilvántartott közbeszerzési eljárások számának és értékének alakulása 2008 és 2017 között



Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2017. évi beszámolója az Országgyűlés részére.³²

Ez minden eddigi közpénzköltéshez képest kiugróan magas összeget jelent: az elmúlt 10 évben a közbeszerzések értéke a 2013. évben volt a legmagasabb, de akkor is csak mintegy 2.400 milliárd forint értékű szerződést jelentett. A közbeszerzések értéke a 2013-as csúcsevben is csak a GDP 8,2 százalékát tette ki, 2017-ben azonban meghaladta a GDP 10 százalékát (lásd: 4. ábra).

³² Lásd: <http://www.parlament.hu/irom41/00548/00548.pdf>.

4. ábra: A közbeszerzések értéke a GDP százalékában 2008 és 2017 között


Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2017. évi beszámolója az Országgyűlés részére.³³

Mindezekre tekintettel különösen aggasztó, hogy az állami megrendelések egyre inkább néhány személy kezében koncentrálódnak. A közbeszerzések értékét alapul véve a Mészáros család cégei 2017-ben az összes közbeszerzés 8,6 százalékát, míg a 2017. év közbeszerzési rangsorát vezető Szíjj László vállalkozásai az összes közbeszerzés 17,5 százalékát nyerték el.³⁴ Míg 2013-ban négy kormányközeli vállalkozó – Garancsi István, Mészáros Lőrinc, Simicska Lajos és Tiborcz István – együttesen szerezte meg az állami szerződések 11 százalékát, addig 2017-ben két oligarcha, Mészáros Lőrinc és Szíjj László a közbeszerzési piac több mint egynegyedét kontrollálja, sőt, a közbeszerzések 2017. évi abszolút nyertese 2013-ban még nem volt benne a top négyben. Pénzösszegben kifejezve Mészáros Lőrinc és családtagjai gazdasági érdekeltségei a 2017. évben 299 milliárd forintot, míg Szíjj László cégei közel 606,5 milliárd forintot nyertek el közbeszerzésen.

Mindeközben a Közbeszerzési Hatóság által kiadott statisztikák az utóbbi két évben egyre javuló versenyhelyzetet mutatnak – elméletileg. Például az úgynevezett egy-ajánlattevős közbeszerzési eljárások aránya az összes közbeszerzés 16,6 százalékára esett vissza, holott 2009 óta minden évben az összes közbeszerzés nagyjából 30 százalékában, sőt, 2016-ban az uniós értékhatár feletti közbeszerzési eljárások 36 százalékában csak egyetlen vállalkozás tett ajánlatot. Eközben az Európai Unióban az egyajánlatos közbeszerzések átlaga az összes közbeszerzés 17 százaléka.³⁵ A hirdetmény (azaz verseny) nélküli közbeszerzési eljárások száma a 2017. évre 45 százalékkal csökkent a 2016. évhez képest.³⁶

Ha a javuló statisztikákat szembeállítjuk az állami szerződések koncentrációjával, akkor továbbra is azt tapasztaljuk, hogy a verseny a közbeszerzések során rendkívül korlátozott. Ma már a teljesen szabályos, nyílt közbeszerzési eljárásban is nagy valószínűséggel kizárólag azoknak a cégeknek van esélye nyerni, amelyeket az elmúlt években különböző technikákkal – a kiírás testreszabása, hirdetmény nélküli eljárás indokolatlan alkalmazása, a nemzetbiztonsági

³³ Lásd: <http://www.parlament.hu/irom41/00548/00548.pdf>.

³⁴ A TI-Magyarország számításai az *atlatszo.hu* számításai, valamint a Közbeszerzési Hatóság statisztikái alapján.

³⁵ Az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése Magyarországról, 35. o. Lásd:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-hungary-en_1.pdf.

³⁶ A Közbeszerzési Hatóság 2017. évi beszámolója az Országgyűlés részére.

beszerzési rezsím indokolatlan alkalmazása, stb. – előnyös helyzetbe hoztak. Csak a kedvezményezett cégek képesek például megfelelő referenciamunkák felmutatására. A valódi versenytársak nélkül maradt cégek nincsenek olyan nyomás alatt, hogy fejlesszenek, innovatív megoldásokat alkalmazzanak, ami hosszú távon a magyar gazdaság egészére károsan hat.

Ahogy azt a TI-Magyarország a Korrupció Érzékelési Index 2017. évi adatait ismertető tanulmánya³⁷ is megállapította, a közbeszerzések elosztásával kapcsolatos részrehajlás döntő módon járul hozzá ahhoz, hogy a kormányközeli oligarchák az elmúlt időszakban mesés módon meggazdagodtak. Míg Mészáros Lőrincnek, Felcsút polgármesterének vagyona 2016-ban „csak” 35 milliárd forintra rúgott, és ezzel a *Forbes* szerint a 28. leggazdagabb magyarnak számított,³⁸ addig 2017-ben a 105,7 milliárd forintra becsült vagyonával 8. lett a lap által összeállított listán,³⁹ vagyis egyetlen év alatt megháromszorozta a vagyonát. A *Forbes* vizsgálata szerint⁴⁰ 2018-ban már Mészáros Lőrinc volt Magyarország leggazdagabb polgára, miközben öt évvel korábban még nem szerepelt a neve a legvagyonosabbak között. A közbeszerzési dokumentumok arról tanúskodnak, hogy a Mészáros Lőrinc és családtagjai érdekeltségébe tartozó cégek tavaly nettó 265 milliárd forint értékű tendert nyertek el, és ennek 93 százaléka európai uniós támogatás volt.⁴¹

Magyarország évente átlagosan több mint ezermilliárd forint összegű támogatáshoz jut az Európai Unió költségvetéséből, a hazai közbeszerzéseknek pedig nagyjából a fele az Európai Unió társfinanszírozásával valósul meg. A 2014–2020 közötti uniós költségvetési ciklusban közel 8 ezer milliárd forintot (25 milliárd eurót) kitevő támogatást kap Magyarország, ez éves szinten a magyar GDP átlagosan 3-4 százalékát teszi ki (2016-ban és 2017-ben a GDP 6-7 százaléka körül volt ez az arány). Magyarország az Európai Unió tagállamai közül a második az egy főre jutó támogatás rangsorában.

Az Európai Unióból érkező források magyarországi felhasználása számos rendszerszintű korrupciós kockázatot hordoz magában. Az állam intézményei nem hogy nem tudják kiszűrni ezeket a kockázatokat, de számos esetben az intézmények maguk teremtenek lehetőséget a visszaélésre. A TI-Magyarország 2015-ben készített kutatása⁴² megállapította, hogy a forrásbőség önmagában is korrupciós kockázatot eredményez, mivel Magyarország európai uniós csatlakozása óta hivatalban volt valamennyi kormányának a rendelkezésre álló pénz minél gyorsabban és minél teljesebb mértékben történő lehívása (szétosztása) volt az elsődleges célja. Az abszorpciós nyomásra tekintettel a projektek tervezése, a kiválasztott projektek hasznossága és indokoltsága másodlagos, és a projektek ellenőrzése sem prioritás, hiszen az csak hátráltatná a forrásfelhasználást.⁴³ Mivel a hatalmas mennyiségű forrás gyors elköltése a cél, jellemző az európai uniós támogatással megvalósuló projektek felültervezése, azaz a

³⁷ A Korrupció Érzékelési Index 2017-ben – Korrupció, jogállamiság és gazdasági teljesítmény Magyarországon, nemzetközi összehasonlításban, 12. oldal. Lásd: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/CPI_2017_narrativ_final_final.pdf.

³⁸ <https://forbes.hu/extra/33-leggazdagabb-magyar-2016/>.

³⁹ <https://forbes.hu/extra/33-leggazdagabb-magyar-2017/>.

⁴⁰ <https://forbes.hu/a-magazin/magyarorszag-50-leggazdagabb-embere-mar-nem-csanyi-az-elso/>.

⁴¹ <https://atlatzo.hu/2019/01/17/2018-ban-meszaros-lorinc-erdekeltségei-nyertek-a-nemzeti-tokesosztaly-kozbeszerzesi-versenyt/>.

⁴² Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon, Transparency International Magyarország, 2015. október. Lásd: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI-Az-Uni%C3%B3s-forr%C3%A1sok-korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zata-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>.

⁴³ Akár a forrásbőség, az abszorpciós kényszer és a járadékszedő magatartás meglétének elismeréseként is értelmezhetjük a Lázár János által 2015-ben mondottakat: „Ezt most nagyon elkapkodtuk. Most az volt a legfontosabb feladat, hogy a pénz ki legyen tolvá, de a következő 7 évben nem ezt szeretnénk.” Hozzátette: „mindenre van pénz, csak arra nem, amit meg akarunk csinálni, nem az előkészítésére, nem a kivitelezésére, hanem a pénznek a beszerzésére, vagy a pénznek a lenyúlására, beszéljünk világosan”. Lengyel Tibor: Megnyílt a föld Lázár János lába alatt. Lásd: <http://www.origo.hu/itthon/20150617-megnyilt-fold-lazar-janos-eu-s-forras-jogalkotas-lobbi.html>.

ténylegesen szükségesnél nagyobb pénzösszeg jóváhagyása. A felültervezés és az elégtelen ellenőrzés jelentősen hozzájárulnak az európai uniós projektek túlárzásának elterjedéséhez. (A TI-Magyarország fent hivatkozott 2015-ös kutatása arra a megállapításra jutott, hogy a túlárzás a projektek több mint 90 százalékát érintheti, és átlagos mértéke elérheti a 25 százalékot.)

Az európai uniós források kedvezményezettjeiről döntő, valamint a források elköltésének ellenőrzését végző és a támogatott projekteket megtervező szervezetek ugyanannak az irányító hatóságnak az alárendeltségében működnek. Vagyis a felsorolt szervezetek azonos állami vezető (helyettes államtitkár, illetve végső soron miniszter) irányítása alá tartoznak. Az ellenőrző szervezetek ezért kifejezetten ellenérdekeltek abban, hogy ellássák a projektek ellenőrzését, hiszen az egyrészt lassítaná a forrásfelhasználást, másrészt, ha hiányosságokra, szabálytalanságokra derülne fény, a kormány saját magát keverné gyanúba, hogy nem kellő körültekintéssel választotta ki a kedvezményezetteket. A tényleges függetlenségnek mind szervezeti, mind személyi szinten erősen megkérdőjelezhetőek az intézményi garanciái. Jellemző, hogy az Európai Unió előírásaira figyelemmel kötelezően felállítandó és az irányító hatóságoktól független ellenőrző szerv, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, amely a Pénzügyminisztérium szervezetén belül működik, alkalmazottai pedig kormánytisztviselők.

Az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése elsősorban tagállami kompetencia, a megfelelő tagállami hatóságoknak – elsősorban az irányító hatóságoknak, de végső soron az ügyészségnek – kell ellátniuk ezt a feladatot. Az Európai Bizottság ellenőrző szervei – az auditorok, illetve az európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) – nem képesek több tízezer projekt tételes ellenőrzésére. Szemléltetésül: az OLAF a 28 tagállamban évente körülbelül 300 vizsgálatot indít, magyarországi projektek vizsgálatára tízes nagyságrendben kerül sor egy év alatt. 2017-ben például tíz Magyarországot érintő vizsgálatot zárt le az OLAF, ezek közül hét esetben állapított meg szabálytalanságokat. Ezzel szemben az előző, 2007–2013 közötti hétéves költségvetési időszakban egyedül Magyarországon több mint 60 ezer projekt valósult meg részben vagy egészben az Európai Unióból származó forrásból. A magyar ügyészség az egyik legrosszabb vádemelési ráta az EU-ban: az ügyészség az OLAF által a 2010–2017 közötti időszakban csalás gyanúja miatt tett 37 jelzés alapján nyolc esetben emelt vádat, ám öt esetben a vádemelésre 2016 után került sor.

Az uniós források felhasználásának magyarországi gyakorlatát, de általában is a hazai közbeszerzések természetrajzát, különösen az egy konkrét ajánlattevőre szabott közbeszerzéseket és a pályázati írók kiemelt szerepét példázza a 2015-ig a miniszterelnök veje, Tiborcz István érdekeltségében álló cég, az Elios Innovatív Zrt. évekig tartó sikerszeriája. A 2009 és 2014 között az Európai Unió által finanszírozott közvilágítási pályázatokkal kapcsolatban kiírt közbeszerzési eljárásokban olyan alkalmassági követelményeket írtak elő, amelyeknek egyedül ez a cég tudott megfelelni. Ráadásul valamennyi vizsgált eljárásban olyan tanácsadó cégek segítettek az ajánlatkérő helyi önkormányzatokat – a gyakorlatban ezek a tanácsadó cégek foglalmazták meg az Elios Zrt.-re szabott alkalmassági kritériumokat –, amelyek a közös tulajdonosi háttér révén bizonyíthatóan kapcsolatba hozhatóak a későbbi nyertes ajánlattevővel, az Elios Zrt.-vel. Ez egyértelmű megsértése a közbeszerzésekről szóló törvény összeférhetetlenségi szabályainak.⁴⁴ Ezenkívül feltételezhető még a projektek túlárzása, a versenytársakkal való összejátszás (a korábban szintén ajánlattevő Tungstram-Schröder később az Elios Zrt. beszállítójaként vett részt a projektek megvalósításában), valamint a dokumentumok meghamisítása (az izzók megtérülési rátája vonatkozásában).

⁴⁴ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) 25. §-ának (2) bekezdése.

Sajtóhírek szerint az OLAF arra tett javaslatot, hogy az Elios Zrt. 13 milliárd forintot fizessen vissza az Európai Bizottságnak.⁴⁵

Az Elios Zrt. ügye ugyanakkor jól példázza a magyar nyomozó hatóság és az ügyészség működését is. Rendőrségi nyomozás már 2015-ben is indult, amikor oknyomozó újságírók cikkei alapján feljelentést tettek az ügyben. Akkor néhány hónap elteltével büncselekmény hiányában megszüntették az eljárást. Miután az OLAF 2018 januárjában hivatalosan is jelzéssel élt a magyar ügyészség felé, és jelentésében szervezett csalási mechanizmusokat tárt fel, a rendőrség 2018 júliusában újraindította a nyomozást. Nem egészen négy hónap elteltével azonban a rendőrség bejelentette, hogy büncselekmény hiányában (ismételten) megszüntették a nyomozást.⁴⁶

A kedvezményezettek az európai uniós források döntő hányadát közbeszerzések útján költik el, ez az európai uniós források felhasználásának korrupciós szempontból egyik legkockázatosabb szakasza. A kormányzati és más költségvetési szerveken, továbbá az állami vállalatokon kívül a magáncégek is kötelesek közbeszerzést lefolytatni, ha európai uniós forrásokat használnak fel.⁴⁷ A kormány a közbeszerzési szabályok módosításával könnyebbé tette a közbeszerzések mellőzését az uniós pénzek elköltése során – a kormány például egyedileg mentesítést adhat a közbeszerzési kötelezettség alól –, ami ellen a TI-Magyarország tiltakozott.⁴⁸

2018 végén a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt több ponton is módosították, mely módosítás tovább növeli a közbeszerzések korrupciós kitétségét, és a törvény így feltételezhetően részben az uniós jognak sem felel meg. A módosítás többek között kivette a támogatásból megvalósuló beszerzések közbeszerzési kötelezettségének köréből az egyházi jogi személyek beszerzéseit.⁴⁹

További súlyos korrupciós kockázatokat rejt magában az, hogy a parlament a támogatásból megvalósuló beszerzések közbeszerzési kötelezettségét megeremlítő küszöbértéket építési beruházás esetében 40 millió forintról 300 millió forintra emelte, amely ellen a TI-Magyarország szintén felemelte a szavát.⁵⁰

5. Sajtó és korrupció – torz médiapiac

A jelenlegi magyarországi médiaviszonyok Achilles-sarka – szoros összefüggésben a kiépült haveri államkapitalizmussal és a rendszerszintű korrupcióval – a piaci viszonyok eltorzítása és a tisztességes, szabályozott keretek között folyó verseny majdnem teljes ellehetetlenítése. A kormánypárthoz közel álló üzleti csoportok, oligarchák, sőt kormány-tisztségviselők médiapiaci bevásárlása jelenti a legnagyobb veszélyt a sajtószabadságra. E folyamat dinamikusan halad előre, évről évre több médium „esik el”, és válik a kormány kiszolgálójává. Egyre többen „fogyasztanak” kormánypárti médiumokat, és sok esetben nem saját elhatározásból. A médiaipar tulajdonosi struktúrája az elmúlt években alapvetően megváltozott:

⁴⁵ Az ügyet a *Direkt36* és a *24.hu* dolgozta fel, lásd:

<https://www.direkt36.hu/2015/03/11/tiborc-istvan-es-az-elios-innovativ-zrt-sikerei-ledes-kozvilagitasi-kozbeszerzeseken/2018.02.19.> és <https://24.hu/belfold/2018/02/07/igy-csall-orban-vejenek-cege-megszereztuk-az-olaf-jelenteset/2018.02.19.>

⁴⁶ https://index.hu/gazdasag/2018/11/06/elios_nyomozast_vege/ (MTI közlemény nyomán).

⁴⁷ A pontos szabályokat a Kbt. 5. § (2)–(3) bekezdése határozza meg.

⁴⁸ <https://transparency.hu/hirek/tobb-sebbol-verzik-a-kozbeszerzesi-torveny-modositasa/>.

⁴⁹ Az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata (lásd például a C-74/16 számú ügyet) szerint a tisztán vallási tevékenységeket kivéve az egyház tevékenységei is gazdasági tevékenységnek minősülnek, ezért ezekre is vonatkozik az Európai Unió közbeszerzési, versenyjogi, állami támogatási, és egyéb joganyaga.

⁵⁰ https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/11/T3374_Kbt-foglal%C3%A1s_TI-HU-%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s.pdf.

mára – a legnagyobb kereskedelmi televíziós csatornát, az RTL Klubot tulajdonló Bertelsmann-csoportot leszámítva – a médiapiac mértékadó (szeriőz) szegmensében szinte az összes külföldi befektető eladta magyarországi érdekeltségét. A többi külföldi tulajdonos vagy kivonult az országból, vagy asszisztált a kormánypárti térnyeréshez. Már régen megdőlt tehát az a korábbi feltételezés, hogy a külföldi tulajdonosok egyfajta védettséget biztosítanak a hazai politika központosító törekvéseivel szemben.

A médiában 2010 előtt – a politikai rendszer kétosztatúságához hasonlóan – kvázi oligopólium uralkodott. Mára a médiapiac egyre inkább monopolisztikus jelleget ölt. Az utóbbi három évben felgyorsult az a folyamat, hogy a kormány iránt kritikus médiumok megszűnnek vagy kormányközeli üzletemberek, oligarchák tulajdonába kerülnek. A Mérték Médiaelemző Műhely (MMM) 2017-ig összegyűjtötte a kormányhoz hű média térnyerését.⁵¹

Ezek közül a legfontosabbak a következők voltak:

- i. a *Népszabadság* megszüntetése;
- ii. a megyei lapokat működtető *Mediaworks* Mészáros Lőrinc érdekeltségébe kerülése;
- iii. a *Figyelőt* Schmidt Mária, a közmegegyezéssel is rendelkező kormányközeli milliárdos családi cége szerezte meg;
- iv. létrejött a *Lokál* ingyenes napilap, amely a *Metropol* megszűnésével ebben a szegmensben monopolhelyzetbe került;
- v. elindult a szintén kormánypárti bulvár napilap, a *Ripost*;
- vi. a rádiós piacon az egyetlen kormánytól független, országos kereskedelmi rádió, a *Class FM* befejezte működését, a rádiós piacon a legnagyobb szereplők már mind kormánypárti tulajdonban vannak;
- vii. a legnagyobb elérésű internetes portál, az *Origo.hu* is kormányközeli oligarchák tulajdonába került.

Ezekhez jön a 2018-as „feketelista”:

- ix. a 80 éves múltra visszatekintő, a 2015. januári „G-nap” óta centrista-középjobb, ellenzéki irányultságú *Magyar Nemzet* című napilap 2018 áprilisában, az országgyűlési választások után megszűnt;
- x. a „G-nap” után független csatornaként működött *Hír TV* 2018 nyarán visszafejlődött kormányzati szócső-médiummá;
- xi. 2018 év végén megszűnt a baloldali *Vasárnapi Hírek*;
- xii. a jobbközép *Heti Válasz* is lehúzta a rolót, igaz, később *Valaszonline.hu* néven, de már csak online platformon, közösségi finanszírozásból újraindult.

Ki kell emelni a 2018 novemberében történeteket, ekkor ugyanis az Európai Unióban példátlan médiapiaci koncentráció jött létre, amikor mintegy 450 kormánypárti médium – köztük a *Hír TV*, az *Echo TV*, az *Origo.hu*, a *Magyar Idők*, a *Bors*, a *Nemzeti Sport*, a *Lokál*, a *Figyelő*, a *Ripost* és számos rádióállomás – gazdálkodását egyetlen konglomerátumban, a Közép-Európai Sajtó és Médiaalapítványban (KESMA) egyesítették. A kormány nemzetstratégiai érdekre hivatkozva az alapítványt kivonta a versenyjogi vizsgálat és felügyelet hatálya alól.⁵²

Ennyire brutálisan a rendszerváltás után még soha nem avatkozott be a hatalom a – valamikor negyedik hatalmi ágnak nevezett – média működésébe. A probléma a kormánypárti médiumokkal nem elsősorban az, hogy elfogult álláspontot képviselnek, hanem az, hogy

⁵¹ Nyilvánosság helyett propaganda. Lány cenzúra a magyar médiában. (szerk. Polyák Gábor) Mérték Médiaelemző Műhely (MMM), 2017. Lásd: <http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/05/MertekFuzetek11-2.pdf>.

⁵² 229/2018. (XII. 5.) kormányrendelet.

semmibe veszik az újságírás szakmai szabályait. Az a sekélyes színvonal, amelyet a kormánypárti médiumok túlnyomó többsége kínál – nemcsak az állami, hanem a formálisan magánkézben lévők is – többet árt a magyar nyilvánosságnak, mint a pártosság. A megrendelésre készülő „szócső-újságírás” és a cenzúra a kormánypárti orgánumban, a propaganda-kiadványokban virulens és közvetlen. A közszolgálati média – nevéből eltérően – ma már az állami propaganda megnyilvánulási terepe, így nem tekinthető komoly hírforrásnak. Az állami média ugyanakkor busás apanázst kap a költségvetésből: 2018-ban 81 milliárd forintot folyósítottak a számára, és ez az összeg 2019-ben tovább emelkedik, 83 milliárd forintra.⁵³

Emellett a médiaipar az egyik állatorvosi lova annak, hogy miként lehet a piaci viszonyokat torzítani. Az állami hirdetések elosztása minden kétséget kizáróan mutatja, hogy a lojalitás, sőt a szervilizmus felülírja a teljesítményt. Az alacsony, sokszor mikroszkopikus példányszámú kormánylapok zsebelik be az állami hirdetések túlnyomó részéhez. Ezek a hirdetések valójában nem reklámcélokat szolgálnak, hanem adófizetői támogatást nyújtanak az adott orgánumnak. A Kantar Média adatai szerint a 2017-es adatokat alapul véve csak egyetlen olyan ellenzéki médium van, ahol az állami hirdetések volumene 50 millió forint felett volt, a többieknek pár millióval kellett beérniük. Eközben a csupán néhány ezres példányszámú kormánypárti nyomtatott lapok, illetve online orgánumban állami hirdetésekkel szarmazó bevétele – egyenként – megközelítette az 1 milliárd forintot.⁵⁴

Az állami (vállalati és intézményi) reklámköltségek legnagyobb kedvezményezettjeinek listája is mutatja a médiaipar torzulását.⁵⁵ A lista első három helyén az előbb Andy Vajna, majd Mészáros Lőrinc tulajdonába került TV2, a francia-multinacionális háttérű, de a kormányhoz hű óriásplakátcég, a JC Decaux, továbbá a kormánypárti üzletemberek tulajdonában lévő Origo Adhouse található. Az állami vállalatok a kormánypárti médiumokban a piaci ár sokszorosát, több esetben akár tízszeresét költötték el hirdetésekre.⁵⁶

Messze nem csak az állami hirdetéselosztással van probléma. A magáncégek hirdetéseit is nemegyszer eltéríti a közhatalom, igaz, kifinomultabb módszerekkel, a – sokszor valós, máskor csak vélt – fenyegetettség-érzésre és igazodási kényszerre apellálva. Az a korábbi, 2010 előtti megkülönböztetés, hogy a pártok politikailag gyakorolnak nyomást a médiára, az üzleti ráhatás pedig a piaci szereplők oldaláról érkezik, mára lényegében értelmét veszítette. A hirdetések elosztását sokszor az üzleti racionalitást felülíró politikai szempontok határozzák meg, vagyis a vállalatok a hirdetési döntéseiket nem feltétlenül a példányszámok vagy az elérési mutatók alapján hozzák meg, hanem ezzel akarják a közhatalom iránti lojalitásukat kifejezésre juttatni.

Még leginkább az internetes szegmensben maradtak fenn a piacihoz hasonló viszonyok, ám ez a megállapítás is csak megszorításokkal igaz. Egyfelől a puha cenzúra egyes elemei – vélt vagy valós igazodási kényszer, az állami vagy akár a magánhirdetéseken keresztül történő politikai-üzleti nyomás – itt is tetten érhető. Másfelől, a technológiai óriás cégek – Google, Facebook – óriási pénzeket szívnek ki a piacból érdemi költségráfordítás nélkül (ez utóbbi persze nem csak magyar jelenség, és nem is politikai kérdés), ami súlyos anyagi gondokat idéz elő a médiumok többsége számára, tovább nehezítve a minőségi tartalom-előállítását.

⁵³ <http://mertek.eu/2018/12/20/az-allami-media-finanszirozasa-tiltott-allami-tamogatas/>; <https://168ora.hu/itthon/a-80-milliardbol-mukodo-kozmedia-eddig-227-millio-forintot-eggett-el-arra-hogy-megtudja-hatekonyan-kolti-e-a-kozpenzt-156247>.

⁵⁴ <https://g7.hu/allam/20180612/teljesen-irracionalisan-kolt-el-milliardokat-az-allam-a-sajtoban/>.

⁵⁵ Nyilvánosság helyett propaganda. Lány cenzúra a magyar médiában. (szerk. Polyák Gábor) Mérték Médiaelemző Műhely (MMM), 2017, 22. oldal. Lásd: <http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/05/MertekFuzetek11-2.pdf>.

⁵⁶ <https://g7.hu/allam/20180903/tizszeres-aron-is-hirdetnek-az-allami-cegek-a-barati-mediaban/>.

A tények tisztelete, a kritikus, de tárgyyszerű és pártatlan újságírás nemcsak a magyar korszellemtől idegen. Manapság világszerte sokan a médiumokat nem tájékoztatásra és a különféle vélemények bemutatására használják, hanem manipulálásra, egy alternatív valóság létrehozására. A közösségi média térnyerése tovább erősíti az ideológiai és székértábor-szegregációt, vagyis azt a folyamatot, hogy az emberek többsége olyan véleményeket szeret olvasni, amelyek megerősítik az álláspontját („buborékhatás”), és ódzkodik a tények mérlegelésétől.

Végül néhány szó a szabályozásról. A második Orbán-kormány által megvalósított egyoldalú médiaszabályozás, az új médiatörvény⁵⁷ elfogadása – a fentiekre figyelemmel – nem a legfontosabb kockázat a sajtószabadság érvényesülésében Magyarországon. A szabályozás negatív hatása inkább közvetett, ami abban érhető tetten, hogy mit *nem* csinál a médiahatóság (Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, NMHH) és az annak keretében működő Médiatanács. Csak néhány példa: végső soron az NMHH teremtette meg a lehetőséget arra, hogy ma már mind a 18 megyei napilap kormányközeli tulajdonosok kezében legyen. A rádiós piacon eljutottunk oda, hogy országosan csak az állami rádió fogható. A Médiatanács megakadályozta a 24.hu-t is üzemeltető Centrál Média és az RTL Klub részleges fúzióját, ugyanakkor egy szava sem volt a KESMA létrejöttéhez. Mindez azt mutatja, hogy a hazai médiahatóságot nem a sokszínű kínálat előmozdítása és a piaci verseny megteremtésének igénye motiválja, hanem a médiahegemóniára törekvő kormányzati célokhoz való feltétlen igazodás.

A Médiatanács ugyanakkor asszisztált a Soros György elleni, sokszor uszító kampányokhoz, és nem tette szóvá az országgyűlési választás előtti mértéktelen kormányzati propagandaköltést sem. Más típusú hiányosság, hogy a magyar médiahatóság az álhírek terjedésével kapcsolatban sem folytat semmilyen tevékenységet.⁵⁸

6. Összegzés: korrupció, jogállami rombolás és haveri kapitalizmus Magyarországon

A TI-Magyarország az elmúlt években számtalanszor rámutatott arra, hogy korrupciós szempontból Magyarországon nem jó irányba haladnak a dolgok.⁵⁹ Azt is sokszor hangsúlyozzuk, hogy a bajok nem 2010-ben kezdődtek, a rossz kormányzás egyes elemei már a 2000-es évek első évtizedében kiütköztek. Már 2008-ban, a baloldali kormányzás idején felhívtuk a figyelmet arra, hogy intézményesült a korrupció Magyarországon.⁶⁰ Igaz, akkor a korrupciót még sokkal inkább tekintettük a rendszer melléktermékének és diszfunkciójának, mintsem alapvető jellemzőjének. 2010-től kezdve ez fokozatosan megváltozott, és mára a korrupció a rendszer egyik alapvető jellemzőjévé vált.

A letelepedési államkötvények és a látványcsapatsport-támogatások, valamint a közbeszerzések és az Európai Unióból származó források felhasználása során tapasztalható, ebben a jelentésben tárgyalt esetek a korrupció olyan megnyilvánulásai, amelyek jelzik, hogy a politikai hatalom birtokosai nyíltan hajlandók a hozzájuk közel állók – haverok, családtagok,

⁵⁷ 2010. évi CLXXXV. törvény.

⁵⁸ Bátorfy Attila: A kormányért újságíróként rajongani alapvető jog, a kormányt hatóságként támogatni szabadságellenes. Lásd: http://index.hu/velemeney/2017/10/31/kormanypropaganda_sajtoszabadsag_nmhh/.

⁵⁹ A TI-Magyarország *Javaslatok a korrupció visszaszorítására Magyarországon* című tanulmánya, lásd: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/01/Javaslatok-a-korrupci%C3%B3-visszaszor%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>

⁶⁰ Transparency International Magyarország 2008-as jelentése: *Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Nemzeti Integritás Tanulmány*. Lásd: <https://transparency.hu/adatok-a-korrupciolorol/nemzeti-integritas-tanulmany/nis-2008-uzleti-szektor/>.

oligarchák – érdekét a polgárok összességének a kárára előmozdítani. A hatalom számára kedvesnek tetsző új, „nemzeti burzsoázia” jobbára közpénzen gazdagodik. Az új elit vagyonának a forrását az állami erőforrás-elosztás torzított mechanizmusai, mindenekelőtt, bár nem kizárólag, a részrehajló közbeszerzési döntések képezik.

A Fidesz politikusai számos alkalommal foglalnak állást a „nemzeti burzsoázia és középosztály” kialakításának szükségessége mellett, megkísérelvén ideológiai érvekkel alátámasztani a közhatalmi eszközökkel zajló, s ezért nemegyszer legalizált vagyon-újraelosztást. Ez az érvelés azonban több szempontból is gyenge lábakon áll. Egyfelől azért, mert a közpénzekből gazdagodó oligarchák nem szolgálnak semmiféle közérdeket, ellenben torzítják a piaci versenyt. Másfelől azért, mert a gazdasági fejlődés szakirodalma szerint a kiszámíthatóság, a jogbiztonság és a tulajdonjogok szavatolása a hosszú távon fenntartható növekedés előfeltételeinek tekinthetők. Harmadrészt azért, mert a közpénzből vagyonhoz juttatott oligarchák jellemzően nem hoznak létre új értéket, csupán felélik a megszerzett vagyont.

A gazdasági siker és a társadalmi előrelépés a lojalitás és a kompetencia torz elegyének a függvénye, és az előbbinek egyre nagyobb szerep jut. Az állami, kormányzati kegyet kereső állampolgárok és gazdasági szereplők nemegyszer a járadékvadászatban érdekeltek, nem pedig a (piaci) teljesítmény felmutatásában.

Mindezek alapján levonhatjuk a következtetést, hogy Magyarországon jelenleg felülről vezérelt, rendszerszintű, több esetben törvényesített korrupció tapasztalható, amely meghatározza a politikai rendszert és befolyásolja a gazdaság működését. Magyarországon megrendült a jogállam. A kormány hatalmának kontrollálására hivatott intézményeket, vagyis az ún. demokratikus fékeket és ellensúlyokat szinte teljesen kiiktatták. Az állami intézményeket a politikusokból és oligarchákból álló érdekcsoportok foglyul ejtették („state capture”). Haveri államkapitalizmus („cronyism”) alakult ki, amelyben a teljesítmény a gazdaság számos szektorában viszonylagossá vált. A hatalom birtokosai ma már jóformán ellenállás nélkül oszthatják szét a nemzeti javakat kegyúri jelleggel, a hozzájuk lojális oligarchák között. Eközben a kormányzó elit a korrupció és a hatalmi visszaélések leküzdése helyett a kormányzást kritizáló civil szervezetek elleni uszításra, illetve a működésüket ellehetetlenítő törvények megalkotására használja az államhatalmat.

Magyarország rövidtávú gazdasági kilátásainak a javulása és a versenyképesség terén tapasztalható előrelépés együttesen sem képesek számottevően javítani az ország korrupció elleni teljesítményét. Ennek elsősorban az állami intézmények gyenge teljesítménye az oka: a Magyarországon befektető üzletemberek ugyanis az államhatalmi szervek megbízhatóságát és működésük kiszámíthatóságát világviszonylatban is alacsony szintűnek tartják.

A mára tetszhalottá vált magyar jogállam újjáélesztésének sikere csak bizonyos mértékig várható a szabályozás módosításától. A szabályok végrehajtása legalább ugyanekkora mértékben múlik a kormányzó elit hozzáállásán, demokratikus elköteleződésén, valamint a civil társadalom és a média azon képességén, hogy megfelelő hatást gyakoroljon a kormányzó elite, illetve ellenőrizze azt.